

论船舶油污及国际公约对油污赔偿的适当性

Francis Lansakara *

内容摘要:船舶污染的赔偿问题由民事责任公约与基金公约调整。此外,诸如欧盟环境责任指令及美国 1990 年油污法案等其他民事责任规范也对此问题予以调整。公约自 1969 年制定以来,不断通过修正案和议定书进一步发展,目前大多数航海国家都是公约的签署国。

根据 1992 年民事责任公约,赔偿覆盖范围仅包括为恢复受损环境而采取的合理措施所产生之费用,不包含因船舶污染事故而产生的利润损失。1992 年民事责任公约还在许多情况下赋予船舶所有人免责的权利。直到基金公约经济性损失的赔偿问题才开始被考虑,基金的设立目的即在于帮助那些根据 1992 年民事责任公约无法获得赔偿或无法获得充分赔偿的受损方。由缔约国的石油买方缴纳摊款所设立的 1992 年基金和后来的 2003 年补充基金也对 1992 年民事责任公约项下的诉求作了赔偿额最高为 7.5 亿特别提款权的限制。此外,通过一项赔偿请求还需要符合其他相关法律原则,如“合理”与“近因”原则,因而与漏油区域没有直接关联的经济损失无法获得赔偿。欧盟环境责任指令和美国油污法案对赔偿范围的解释倒是采取较为宽松的方式。但是就整体而言,难以突破的船舶所有人责任限制、船舶所有人享有的抗辩权利以及对船舶所有人身份的狭义定义等,都可能影响对依据公约所提起的赔偿请求的认定。通过研究过去的几个案例,可以察知公约项下可能获得的资金以及赔偿请求如何在国际油污公约的指导下获得认可。

本文探讨了公约的相关发展、公约对船舶所有人责任的限制、油污赔偿所适用的法律原则以及相关案例的经验与启示,并基于这些探讨的结果,来评估相关国际公约对于船舶油污赔偿规定的适当性。

关键词:船舶油污 赔偿 国际公约

* Francis Lansakara, 船长, 海事法 LLM(伦敦), 电子邮箱: filicia@singnet.com.sg.

一、引言

船舶油污的损害赔偿由各民事责任公约进行调整,人们接受的赔偿的普遍做法之一就是将被损环境或者受影响环境恢复至损害发生前的状态或基线水平。但是,根据现行的调整船舶污染问题的民事责任公约,这种赔偿方法也并非一直可行,因为公约往往对受损环境的恢复程度以及所应赔偿的损失的认识等进行限制。本文通过考量国际民事责任规范对油污赔偿的覆盖程度,并将这些国际规范与各文明国家和地区的现存法律原则进行对比,从而探讨国际民事责任规范在油污赔偿规定上的适当性。

二、法律规范及其发展

由于航运的国际属性,调整油污赔偿的法律有国际性的、区域性的以及内国法,除少数情况外,基于船舶污染产生的争端都由国际公约调整。

1992年民事责任公约和1992年基金公约于1996年生效,目前已为超过90%的航海国家所批准。^①这两个公约随后通过各种修正案和议定书不断发展。根据1992年民事责任公约,船舶所有人需要提供充足的资金担保,担保数额根据船舶吨位而有所不同。例如,一艘140000总吨位以上的船舶的最低担保限额是9千万特别提款权。^②那些根据1992年民事责任公约无法获得充分赔偿或无法获得赔偿的受损方可以向1992年基金提出请求。基金由各缔约国境内通过海运获得石油的个人或团体缴纳摊款组成,基金有义务向来自缔约国的请求者支付赔偿金。^③根据国际油污赔偿基金^④设定的条件,基金有2.03亿到3.0074亿特别提款权可用于处理赔偿请求,其中包含向1992年民事责任公约提起的请求。此外有7.5亿特别提款权的可用资金专项针对2003补充基金的适格申请

① 1992年国际民事责任公约议定书,缔约国数123,占世界航运总吨位96.7%。1992年基金公约缔约国数105,占世界航运总吨位94.5%。2001燃油污染民事责任公约缔约国数58,占世界航运总吨位88.6%。

② 该公约适用于所有承载石油的航海船舶,但只有载油量在2000吨以上的船舶被要求投保石油污染损害保险。根据2000年修改的1992年议定书,赔偿限额数量有所提升。特别提款权的汇率由国际货币基金组织决定。1特别提款权=15.1金法郎;1特别提款权=1.27美元。

③ 1992年基金公约第四条第4款规定2.03亿特别提款权或3.0074亿特别提款权;2003年补充基金议定书规定为7.5亿特别提款权。

④ 国际石油污染公约的赔偿条件参见案例回顾部分。

者。^①

有关民事责任的国际公约,包括新的修正案和议定书,自1969年以来不断获得发展。^② 国际民事责任公约从1969到1992年的发展包括如下几方面:对损害性质的阐述,即“环境损害不包含利润损失”;^③赔偿区域由领海延伸至专属经济区;^④公约适用于已卸载但仍残留货物的油轮;^⑤允许在存在严重威胁的情况下采取预防措施而无需等到污染实际发生^⑥;提高责任限额;摒弃“实际过失”或“相关性”^⑦规则,引入“个人行为过失”^⑧原则。

除此之外,调整船舶油污及赔偿的民事责任规范还有,如自2007年4月30日^⑨起对欧盟27国适用的欧盟议会2004/35/CE指令与欧盟理事会2004年4月21日通过的环境责任指令,以及适用于美国的1990年油污法案和信托基金法案。

欧盟环境指令要求回复^⑩或恢复受损环境至基线水平,并且鼓励对金融担保机制进行改进。^⑪由于欧盟环境指令相对较新,仍在发展之中,因而已由国际公约调整的船舶污染问题被明确排除在欧盟环境指令之外。^⑫

1990年美国油污法案^⑬在阿拉斯加重大漏油事件^⑭之后于美国法律管辖区域生效,该法案将大型油轮的责任限额限制在1900美元每吨或一次性赔偿一千六百万,^⑮取其中大者。该法案还建立了一个由石油税收组成的10亿美元的信托基金^⑯以帮助那些无法根据1990年油污法案获得充足赔偿的受损方。国际

① 仅对来自2003年补充基金公约的缔约国的请求有效,限于欧盟和日本。

② 1969年民事责任公约和1971年基金公约的赔偿限额为0.6亿特别提款权左右。这些限额被后来的1992年民事责任公约和1992年基金公约和2003补充基金公约的规定所替代。

③ 1992年国际民事责任公约第1条第6款a项自1969年民事责任公约的定义演变而来。

④ 1992年国际民事责任公约包括200海里的专属经济区,1969公约仅适用于12海里内的领海区。

⑤ 1992年国际民事责任公约第1条第1款,为1969年公约的改进版。

⑥ 1992年国际民事责任公约第2条b款,为1969年公约的改进版。

⑦ 1969年公约第5条第2款,如果事故的发生是由于船舶所有人的过错或过失造成的,则船舶所有人不能享受责任限制。

⑧ 1969年民事责任公约和1971年基金公约对赔偿额的限制为0.6亿特别提款权,这一限额为1992民事责任公约和基金公约所取代;2003年补充基金公约将限额提升至7.5亿;1992年民事责任公约第5条第2款的“个人失职过失”责任限制相较1969年公约更难以被突破。

⑨ 2004/35/CE指令第19条一执行;第20条一生效;于2009年3月1日在英国生效。

⑩ 2004/35/CE指令第2条第14第15项一定义。

⑪ 第14条一金融担保。

⑫ 2004/35/CE指令第4条第2款;附件4。

⑬ 1990美国石油污染法案2702部分。

⑭ 1989 Exxon Valdez。

⑮ 33 USC 2704。

⑯ 26USC 9509。

公约的最高赔偿额为 7.5 亿特别提款权,这一限额只适用于那些来签订补充基金的公约缔约国的受损方,至于其他受损方则只能适用 3 亿特别提款权的限额。责任限额很难被突破,因为船舶所有人自身失职的案例非常少有,多数船运事故都是由于船员的过失引起,或者是管船失误。大型油污事件中超过 7.5 亿特别提款权的请求将无法获得足额赔偿。

三、污染损害的含义解释

如何对这些条款进行依法解释对于清偿请求的认定具有重要意义。为恢复环境所采取的合理措施应是有限的,根据普通法原则,那些没有直接关系的措施不能被认定为合理措施。^①根据 1992 年民事责任公约,环境损害赔偿仅限于那些为恢复环境而采取的合理措施所产生的费用,不包含经济损失。^②那些无法从民事责任赔偿体制中获得任何或足额赔偿的受损方将在现有相关规定和限额之内^③由基金公约^④进行补偿。赔偿的种类或数量根据合理原则和近因原则决定。赔偿覆盖以下损失或损害,包括渔业、旅游业和财产损失,如海产^⑤和贝类养殖场、贝类捕捞、渔船、鱼贝加工厂等的损失。

尽管欧盟环境指令也采纳恢复原则,根据国际民事公约和基金公约而产生的责任还是被欧盟环境指令排除了,^⑥虽然该指令的成员国也是这些公约的参与方。此外,虽然欧盟环境指令对于“恢复受损环境”的定义作较为宽泛的解释,其成员国依然无法据此在船舶污染案件中获益。欧盟环境指令阐述的损害包括保护物种、栖息地、水体和陆地等的损害,并且该损害应该恢复到基线水平程度。美国 1990 年石油污染法案也同样宽泛地解释赔偿范围,其中包括根据国家紧急方案所产生的迁移费用,以及自然资源、财产损失,政府或相关机构的收入损失,以及利润和营利能力损失等,都是请求者可以要求赔偿的。^⑦

1992 年民事责任和基金公约对于污染损害赔偿金的解释限于恢复受损环

① 自 1961 年以来的通用原则是,远因不赔,即被告仅仅对他可以合理预见的可能引起的请求方的损害负责—1961 Wagon Mount No. 1[1961] AC. 388(PC)。

② 1992 年民事责任公约第一条第六款第一项,由于船舶漏油引起的外部污染损害,只有对环境损害的赔偿而不包含预期利润的赔偿受到实际采取恢复措施引发的费用限制。

③ 1992 年基金公约,根据第四条第一款第一项,基于 1992 年民事责任公约没有责任产生;第二项,由于船舶所有人没有足够的资金能力完全承担其基于 1992 年民事责任公约所需承担的责任。

④ 1992 年基金公约和 2003 年补充基金公约。

⑤ 海产养殖是水产养殖的一种,是指在开放的海洋上养殖可供食用的海洋生物或其他产品。

⑥ 2004/35/CE 指令,第四条第二款;附件 4。

⑦ 33 USC 2702。

境以及直接受影响的渔业和旅游业的费用,对这些损害的赔偿适用基金所设的限额,海洋生态系统的损害则不计入。

四、1992 年民事责任公约项下其他影响 石油污染请求的事项

根据 1992 年民事责任公约,船舶所有人享有责任限额,如一方希望突破此限制则需证明船舶所有人自身行为存在主观故意^①或失职,或者对于应该预见的事因疏忽大意没有预见。多数航运事故是由船舶所有人雇员的过错引起的,而管船失误也是一个主要原因,安全管理系统如 ISM 也可用于证明可归责于船舶所有人的管理失误。但是,根据上述公约可以获得责任限制的仅仅为船舶的登记所有人,^②光船承租人和管理者都不包含在内,当责任由这些不被公约包含在内的主体承担时,对其将根据吨位限制(1976LLMC^③)适用更低的限制额度。船舶所有人如能证明事故完全由第三方^④故意造成的则可以免责,但 1992 年民事责任公约并未规定第三方的范围。^⑤

1990 年石油污染法案使用责任人^⑥来替代船舶所有人,这就给予请求方更为宽泛的选择,并且可以要求更高的赔偿,由于第三方的抗辩受到更多限制并且对第三方的重大过失的认定标准更低,^⑦将导致责任限制的放宽,^⑧从而有利于请求方。

目前已知的根据国际油污公约获得赔偿的主要污染事件中,船舶所有人责任都得到了限制,其中包括“威望号”轮大型污染事件,而赔偿方用以抗辩的理由之一就是船舶所有人的认定所存在的限制,这也是影响诉求能否被认可的因素之一。

① 1992 年民事责任公约第 5 条第 2 款,如果有证据证明污染损害的发生是由于船舶所有人的主观故意或失职,或者疏忽大意而没有预见损害的发生,则船舶所有人不能享有其基于公约所应享有的责任限额。英国基于 MSA 1995 S157(3)文件批准了该公约。

② 1992 年公约第一条第二款第三项,“个人”是指任何个人或合伙方或公私机构,不论是否是一个团体,包括一个国家或该国的任一选区。“船舶所有人”是指那些登记为船舶所有人的个人或团体,或者是那些并未注册登记,但实际拥有船舶的个人或团体。然而在一艘船舶的拥有者为国家,运营者登记为公司的时候,“船舶所有人”应该指该运营的公司。

③ 除了包含在国际民事责任公约的油污损害,其他损害适用 1976 年 LLMC 第三条第二款。

④ 在 Prestige 案中,ABS 依据该款抗辩,法庭尚未作出裁决。(IOPC2008 年报告,第 102 页)。

⑤ 1992 年民事责任公约第三条第二款第二项关于第三方行为的规定,但该公约为明确定义“第三方”范围。

⑥ 33USC2701(32),责任人是指在船舶案件中,实际拥有、运营者,或者光船承租人。

⑦ 33USC2704(c),免责的例外情形,包括疏忽大意过失或故意行为、违反联邦法律。

⑧ 33USC2703(a)(3),第三方不包括船舶所有人雇员和代理人。

五、案例回顾

由于国际公约的发展,除了基于美国法项下提出的索赔请求外,其他请求都可针对船舶所有人和基金提出。由于海事请求审理的冗长程序,多数案件的最终判决仍然待定。

卡迪兹号

日期:1978年3月16日

漏油量:240 000 吨

船舶所有人不能限制责任^①

赔偿数额:2 亿美元

诉求数额:超过 20 亿美元

美国管辖

瓦尔迪兹号

日期:1989年3月24日

漏油量:107 000 吨

赔偿数额:30 亿美元

诉求数额:50 亿美元

1992 年国际石油污染公约

埃里卡号

日期:1999年12月12日

漏油量:20 000 吨

船舶所有人被允许限制其责任

赔偿金额:1.29 亿欧元

诉求金额:4 亿欧元

威望号

2002年11月13日

船舶所有人被允许限制其责任

漏油量:63 000 吨

^① 1851 年美国责任限制法案 46 第 183 节。

赔偿数额:1.424 亿欧元

诉求金额:1 西班牙 10.2 亿欧元;法国 1.09 亿欧元;葡萄牙 2 百万欧元

海博灵魂号

日期:2007 年 12 月 7 日

船舶所有人被允许限制其责任

赔偿数额:170 亿韩元

诉求数额:3290 亿韩元

通过上述案件回顾,可见根据 1992 年民事责任公约裁判的案件,船舶所有人通常都成功获得责任限制,并不是所有被通过的诉求都可以得到彻底清偿,因而实际的损失可能更高。至于那些在国际石油污染基金公约之外处理和解决的油污争议,船舶所有人和责任者所支付的赔偿金不算入本部分的赔偿数额。惩罚性赔偿金^①也不计入赔偿数额。

六、总结和结论

国际公约的发展使得船舶所有人的责任限额不断提高,赔偿范围从 12 海里的领海区延伸至 200 海里的专属经济区。它们还使得船舶所有人的责任限制难以被突破,从而有利于污染者。现存法规并未将海洋生态系统的损害以及恢复受损环境至基线水平的费用归为船舶所有人应当赔偿的损害范围内。油污法案和欧盟环境指令给予相似问题更为广泛的外延,尽管欧盟环境指令不能适用于那些由国际公约调整的船舶石油污染事件。

现有的补充基金的 7.5 亿特别提款权限额适用于多数欧盟国家和日本,对其他缔约国的请求者的限额则为 3 亿特别提款权。因而,非欧盟、日本和美国的缔约国请求者在大型石油污染事件中将遭遇更多损失。此外,恢复受损环境事项并不完全归入这些公约。

补偿的适当,应综合考虑恢复受损环境到基线水平以及对经济损失进行合理赔偿两方面。“污染者支付”原则,采取合理预防措施以及恢复受损环境的费用,是基于国际法而产生的基本规范,并为包括欧盟和美国在内的多数文明国家所承认。污染者所需支付的费用包括保护物种、自然栖息地、水体损害、陆地损害和将这些受损方面恢复到基线水平的费用。

最终,本文对国际公约赔偿规定的适当性的探讨结论如下:

① Exxon Valdez 案中,惩罚性赔偿金被减至 5.07 亿美元。

(1)国际公约和基金在不停地发展进步,但采用国际公约和国际法存在一定困难。

(2)在重大过失情况下,船舶所有人的责任限制很难突破。

(3)新措施的引入以及既存措施的重复:议定书和修正案的引入依然不能充分赔偿。

(4)与一些国际上被广为认可的原则不符:恢复原状原则,污染者买单原则,以及采取预防措施原则。

(5)虽然存在欧盟环境责任指令以应对当前的污染事件,但仍可能适用国际公约:受国际公约影响的欧盟国家无法从 ELD 条款中获益。

(6)比较美国石油污染法案和国际石油污染公约的赔偿机制,可以认定其间存在 20 年的差距:1990 年石油污染法案中比较宽泛的概念迄今仍未能为国际公约所采用。

通过以上探讨,可以合理得出结论,关于石油污染的国际民事责任公约的可用基金和条款规定在船舶石油污染案件中无法完全恢复受损环境并对经济损失进行充足赔偿。

(中译、责任编辑:苏宝清)